

# La república unitaria

Escribe: ABEL CRUZ SANTOS

Abolida la Carta de 1863, por lo que el presidente Núñez llamara “el curso de los acontecimientos”, fue convocado, por decreto del 10 de septiembre de 1885, el Consejo Nacional de Delegatarios. No se creyó oportuno elegir por el voto popular el cuerpo constituyente. Se consideró más viable autorizar a los gobernadores de los Estados soberanos para que designaran, por cada uno, dos delegatarios: un liberal independiente y un conservador, para expedir la reforma constitucional.

No era cosa fácil hacer la transición del sistema federal, practicado durante un cuarto de siglo, y en cuyos principios, al decir del delegatario Carlos Calderón, “se habían educado tres generaciones”, al régimen central. El federalismo, pese a las exageraciones de la Carta de Rionegro, se adaptaba al territorio del país, parcelado por tres grandes cordilleras, y carente, casi en absoluto, de vías de comunicación, en 1885. El medio físico ha configurado en Colombia tipos nacionales muy diferenciados, cuyas acentuadas características se prolongan en el tiempo. Y la época federal fue particularmente propicia para consolidar poderosas hegemonías políticas. En el Cauca grande, por ejemplo, los caudillos se sucedían ininterrumpidamente: López, Obando, Mosquera, Arboleda, Payán. El federalismo tenía especial arraigo en Antioquia, donde Berrío, caudillo civil, se había entendido bien con Murillo, el jefe del llamado olimpo radical, cuando era presidente de la Unión y aquel gobernador del Estado soberano.

Tanta penetración había logrado el sentimiento federalista en la mentalidad colombiana que los tres proyectos sustitutivos de la Constitución del 63 que se presentaron, al iniciarse las sesiones del Consejo Nacional de Delegatarios, se resentían en mayor o menor grado, de veleidades federalistas. El del señor José María Samper se titulaba: *Pacto de unión de los Estados*, revivía algunas normas de la Carta de Rionegro, si bien consagraba el principio de la unidad nacional y preservaba para los estados la descentralización administrativa y municipal. El proyecto del general Reyes, delegatario del Cauca, escrito por don Sergio Arboleda, trataba de armonizar la fórmula federalista con la centralista. Y el del delegatario Ospina Camacho, mantenía el sistema federal, con enmiendas importantes al de 1863.



Fue entonces cuando el señor Caro, dando muestras de máxima habilidad política, propuso —y así se aceptó— que antes de entrar a estudiar la reforma constitucional debían someterse sus bases a la aprobación del pueblo colombiano. Bases que él se encargó de redactar, que configuraban la verdadera república unitaria, y a la cual le impartieron su aprobación la gran mayoría de las corporaciones municipales.

Cabe observar que en punto tan delicado como el relativo a los ingresos y egresos de las entidades de derecho público: nación, departamento y municipio, la base segunda del señor Caro —como para no despertar sospechas— se limitaba a decir: “Los estados o secciones en que se divida el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales, y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno”. Nada se decía en materia de separación de patrimonios, ni de servicios públicos.

### LA REPUBLICA CENTRALISTA

Cuando se abrió la discusión del artículo primero del proyecto del señor Caro, que tenía también las firmas de los delegatarios Paúl, Ospina Camacho, Calderón y Vives, y que abolía el sistema federal, surgió la primera discrepancia, cuando Carlos Calderón propuso una fórmula tangencial: *La nación se organiza en los términos de la presente constitución*. Se negó sin discusión y se adoptó el artículo original, que hoy subsiste: *La nación colombiana se constituye en forma de república unitaria*.

Se entró luego a considerar el artículo 4º del proyecto:

“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y territorios nacionales, continúan siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de departamentos”.

El delegatario Calderón pidió que este artículo se votara por partes, indicando como cada una de ellas los diferentes párrafos.

El general Reyes, después de manifestar ciertas dudas respecto a la denominación de *departamentos*, sustitutiva de la de *estados soberanos*, concluyó así: “No se pueden desconocer los intereses vinculados a las secciones existentes, por razón de tradiciones, glorias, trabajo, etc. En el Cauca, en Santander, en Antioquia, con especialidad, el cambio no sería acaso bien aceptado, porque son secciones habituadas a una vida política que pudiéramos llamar autonómica, por la homogeneidad de costumbres entre las poblaciones que las constituyen”. En consecuencia, sugirió mantener la denominación de *estados* en lugar de la de *departamentos*.

Pero el señor Caro le salió al paso, con razones concluyentes:

“El concepto de Estado es sinónimo de nación, y solo se aplica este nombre a naciones independientes, o a aquellos cuerpos políticos que forman una federación, se rigen por leyes propias y en rigor son repúblicas



aliadas. Los estados colombianos eran soberanos. Hoy se ha reconocido que la república es unitaria, o de otro modo, que la soberanía reside en la nación. El nombre de Estado, por lo tanto, en esta nueva constitución, nada significaría en hecho de verdad, porque él solo nada podría valer contra los principios y preceptos que en ella se contienen, pero sería una impropiedad en lenguaje, una contradicción en los términos respecto de todas las partes de la nación, y especialmente de las dos que por ahora quedan sometidas a la autoridad directa de la administración central”.

Sin embargo, el delegatario Reyes, insistió: “Yo soy partidario del centralismo, pero no veo ningún inconveniente en dejar a las secciones su antigua denominación de estados, que es la más simpática para ellos, porque, como he dicho, todos tienen sus tradiciones y sus costumbres peculiares”.

El señor Caro se extendió en consideraciones de orden histórico y cerró así el debate: “Siempre repetiré que la historia de nuestros estados soberanos ha sido bien triste, y que la división de la república en departamentos es una restauración enlazada con honrosos recuerdos y con gratas esperanzas”.

Se negó la modificación del general Reyes, y se aprobó el artículo original del proyecto.

## LA FORMACION DE DEPARTAMENTOS

Decía el artículo 5º del proyecto del señor Caro:

“La ley puede decretar la formación de nuevos departamentos desmembrando los existentes, siempre que se llenen estas condiciones: 1ª) Que el nuevo departamento tenga por lo menos cien mil habitantes; 2ª) Que aquel o aquellos de que fuere segregado, quede cada uno con una población de ciento cincuenta mil almas cuando menos; 3ª) Que la creación sea decretada por una ley aprobada en tercer debate por dos tercios de los votos en ambas cámaras”.

El general Reyes propuso una modificación, que luego retiró, según la cual solo podrían crearse nuevos departamentos por medio de reforma constitucional. El delegatario Ospina Camacho propuso otra, que fue negada, elevando a 250.000 habitantes la población con que debería quedar el departamento que fuere segregado y que, además, la ley que creara el nuevo departamento fuera aprobada en tercer debate por dos tercios de los votos en ambas cámaras y ratificada por la misma mayoría en la siguiente legislatura.

Finalmente, se aprobó la modificación del delegatario Calderón:

“Artículo 5º La ley puede decretar la formación de nuevos departamentos desmembrando los existentes, cuando esta formación haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los concejeros municipales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento, siempre que se llenen estas condiciones: 1ª) Que el nuevo departamento tenga por lo menos



200.000 almas; 2ª) Que aquel o aquellos de que fuere segregado, queden cada uno con una población no menor de 250.000 habitantes; 3ª) Que la creación sea decretada por una ley aprobada en tres debates, en ambas cámaras, en dos legislaturas ordinarias sucesivas”.

Ni el artículo original del proyecto ni la modificación que se aprobó tomaban en cuenta, para la formación de nuevos departamentos, el aspecto fiscal y económico, tan importante, si no más, que la base de población.

La llamada “explosión demográfica”, fenómeno que se ha acentuado en Colombia en los últimos lustros, hace ver la conveniencia —y así lo ha sugerido el constitucionalista doctor Francisco de Paula Pérez— de modificar el artículo 5º de la carta “en el sentido de exigir una base de población mayor de 250.000 habitantes para crear nuevos departamentos, y que igualmente la renta anual exceda de los \$ 500.000 que la reforma constitucional de 1945 exige”. Y hace al respecto consideraciones dignas de tomarse en cuenta por el legislador:

“Las facilidades existentes hoy en materia de comunicación entre la capital de la república y las distintas regiones del país, así como también el hecho real de la desvalorización de la moneda, imponen una revisión constitucional en esta materia, porque lo que ayer fue renta adecuada para los gastos de la nueva entidad departamental hoy resulta en sumo grado deficiente.

“La creación de organismos sin recursos propios viene a constituir una carga para el tesoro nacional, sin ventaja para las secciones, con quebranto de sus mismos intereses. Son muchos los servicios públicos que la vida moderna reclama, y una entidad departamental pobre y raquítica no puede prestarlos debidamente, sin gravar en exceso a los habitantes de la comarca. Los núcleos departamentales con base de población y de recursos que les permitan desarrollarse y progresar con amplitud, son elementos que refuerzan y estimulan las más nobles aspiraciones nacionales; pero la multiplicación inmoderada de esas entidades, escasas de rentas y con población reducida, no corresponden a verdaderas necesidades nacionales y vienen a complicar, en vez de simplificar, la administración”.

## EL CASO DE PANAMA

El Departamento de Panamá fue el primer escollo para realizar la república centralista. No sobra, al tocar este punto, hacer un poco de historia. El 28 de noviembre de 1821, a raíz de la constitución de la Gran Colombia, “Panamá espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión —escribió Justo Arosemena— se declara libre e independiente del gobierno español. Y el territorio de las provincias del istmo pertenece al Estado republicano de Colombia, a cuyo congreso irá a representar oportunamente su diputado”.

Pero la anexión de Panamá a Colombia hizo crisis por vez primera en 1840, cuando se declaró el Estado Libre del Istmo, cuya duración fue solo de un año. Se consideró esa independencia prematura en aquel entonces.



Y fue, precisamente el doctor Justo Arosemena, quien propuso, en 1852, en la Cámara de Representantes, la creación del Estado Federal de Panamá que, por su posición geográfica y su falta de comunicación con Bogotá, se consideraba indispensable para el istmo. Además, Panamá, al incorporarse a Colombia en 1821, había declarado: "El istmo, por medio de sus representantes, formará los reglamentos económicos para su gobierno, y en ínterin gobernarán las leyes vigentes en aquella parte que no digan contradicción con su actual estado".

Con base en estos antecedentes el senador Justo Arosemena declaró en la Cámara Alta en 1853:

"En ocasiones anteriores he manifestado mis temores de que el Istmo de Panamá se pierda para la Nueva Granada si esta no vuelve en sí, estudia atentamente la condición de aquel país interesante, y asegura su posesión dándole un buen gobierno inmediato, de que ha carecido hasta ahora. Solo la mala administración de la cosa pública pudiera inspirarnos el deseo de buscar en otras asociaciones, o lo que es lo más probable, en nuestra independencia, una mejora que la Nueva Granada nos rehusase".

Fueron estos los antecedentes que determinaron al constituyente del 53 a consagrar para Panamá un tratamiento especial. Y que fuera el Estado federal del mismo nombre el primero que se creara en 1854.

Cuando en 1885 se constituyó el Consejo Nacional de Delegatarios se tuvo, al parecer, especial cuidado en excluir de ese cuerpo a individuos originarios de Panamá, por su conocida vinculación al sistema federal. "Se cometió el grave error —comenta Tulio Enrique Tascón— de designar a dos bogotanos (Miguel Antonio Caro y Felipe Paúl) para representar a Panamá, hecho que los panameños invocaron en 1903 para justificar su movimiento de secesión, alegando que el istmo no había renunciado a su soberanía, por no haber estado representado en el consejo".

Posteriormente, cuando se introdujo la primera enmienda a la Carta de 1886, dispuso la Ley 41 de 1894:

"Artículo único. Derógase el artículo 201 de la constitución y el ordinal 4º del artículo 70 de la misma; en consecuencia, el Departamento de Panamá quedará comprendido en la legislación general de la república".

"En materia fiscal podrán dictarse disposiciones legislativas y ejecutivas especiales para el Departamento de Panamá".

El ordinal 4º del artículo 76 derogado señalaba, entre las atribuciones del congreso, "disponer lo conveniente para la administración de Panamá, departamento —agregaba— que será administrado con arreglo a leyes especiales".

En virtud de esta enmienda constitucional el Departamento de Panamá dejó de gozar de aquella autonomía que le otorgó la Ley 88 de 1888 para el recaudo e inversión de las rentas nacionales en su territorio, calculadas en \$ 2.255.000 en el presupuesto bienal 1889-1890.



## CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Al adoptar el constituyente del 86 los departamentos en sustitución de los antiguos estados soberanos, lo hizo a manera de transacción. Tanto el señor Núñez como el señor Caro propiciaban la descentralización administrativa en favor de los municipios. Al ponerse en discusión en el Consejo Nacional de Delegatarios el artículo 192 del proyecto, según el cual “pertenecen a la República de Colombia las fincas, rentas, valores y derechos que pertenecieron a la extinguida Unión Colombiana”, dijo el señor Caro:

“Los representantes de los estados soberanos venían al congreso a repartirse los despojos de la hacienda nacional, como alacranes que devoran a la madre. Los estados soberanos han muerto. Sus bienes son herencia yacente. ¿Quién ha de ocuparla? ¿Están los nuevos departamentos llamados por derecho natural a esta sucesión? O bien, ¿la nación, por el hecho de reasumir la soberanía, recobra el dominio de bienes que los estados poseyeron a título de soberanos? Este punto debe decidirse aquí, y quedar definido en la constitución”.

Consideraba el señor Caro que desaparecidos los estados soberanos la nación recobraba, “como única soberana”, los bienes anexos al atributo de la soberanía, como el subsuelo y los baldíos. A ello observó el delegatario, señor Samper, que el punto de las tierras baldías requería también “declaración terminante”, por el hecho de haberse adjudicado a cada Estado cierto número de hectáreas que, en un futuro, podrían disputárseles por haber cambiado de condición.

El delegatario, señor Calderón, observó que con anterioridad al sistema federal las provincias tenían bienes propios, que después heredaron los estados, y que al organizarse estos “quedó convenido que esos bienes pasarían al dominio de las entidades que les sucedían”.

Los puntos de vista de los delegatarios Samper y Calderón fueron atendidos. En consecuencia, el artículo original del proyecto fue modificado en el sentido de que los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los estados soberanos, cuyo dominio recobraba la nación, “sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos estados o a favor de estos por la nación a título de indemnización”. Igual salvedad se hizo en cuanto a las minas de oro, de plata y de platino, “sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”.

La Ley 48 de 1887 cedió a los departamentos la renta de registro. Y los autorizó, además, para establecer las siguientes rentas:

a) Sobre los bienes inmuebles que podrían gravarse anualmente hasta con el 4 por 1.000, con destino al fisco departamental, y con el 2 por 1.000 con destino al fisco municipal.

b) Sobre producción y rectificación del aguardiente de caña y sus compuestos, ya fuera que dicha renta se administrara por el sistema de



monopolio o por el de patente, se autorizaban los siguientes gravámenes: 3 centavos por cada litro de producción y 6 centavos por cada litro de aguardiente rectificado.

c) De la renta de aduanas se cedía a los departamentos el 25 por 100, así: Tres y media unidades para Cundinamarca; tres para Antioquia, Cauca y Santander; dos y media para Bolívar; dos para cada uno de los departamentos de Boyacá y Tolima; y una unidad para el Departamento del Magdalena.

La descentralización administrativa empezó, pues, mal desde el principio con la confusión de rentas. Una, típicamente nacional, como la de aduanas, se distribuía entre la nación y los departamentos. A tiempo que a estos se les quitaba el impuesto de degüello de ganado mayor, típicamente municipal, y muy difícil de controlar por el Estado central.

Desde el principio de la vigencia de la Carta del 86 los departamentos alegaron falta de recursos para atender a los servicios a su cargo. Y en el deseo de llegar a una fórmula de entendimiento convocó el doctor Carlos Calderón, ministro de Hacienda del señor Caro, a una conferencia a los secretarios de hacienda departamentales. Y en esa reunión dijo, entre otras cosas, las siguientes:

“Desde el año de 1886 el fisco nacional ha sido muy generoso en sus concesiones para las obras de fomento en general. La ley de ferrocarriles, expedida en 1892, que consultó indudablemente los intereses de la transformación económica del país, ha impuesto al tesoro de la nación un gasto considerable. El fisco aparece gravado por esa ley en una suma que no puede ser menor en el bienio de \$ 1.000.000, y como los auxilios se han reconocido en oro, el alza del cambio ha traído al tesoro un gravamen cuantioso por esa causa... El fomento, que corría a cargo de los antiguos estados, sumaba \$ 757.786 en el año; en los departamentos, en el bienio, \$ 4.000.000. Antes gastaban los estados el 19 por 100 de la totalidad de las rentas; hoy los gastos de fomento de los mismos departamentos son el 25 por 100 de las mismas rentas. Las obligaciones del fisco nacional se han aumentado hasta la proporción del 300 por 100 de lo que gastaban los estados y del 32 por 100 de las rentas nacionales.

“A estos aumentos de gastos debía, como era natural, corresponder una compensación en la concesión de recursos al fisco nacional. Se comenzó por nacionalizar el derecho de degüello; pero, como se sabe, fue cedido a los departamentos hace cuatro años. También el timbre y papel sellado fue nacionalizado y desapareció como renta de los antiguos estados; pero esta tampoco es renta que tenga importancia.

“Se autorizó a la nación para seguir cobrando el 25 por 100 como derecho adicional a los de importación, y se cedió a los departamentos con la obligación de no imponer peajes. Aunque ese derecho adicional fue recobrado por la nación luego, eso no era concesión graciosa, porque las aduanas son rentas nacionales, como debe ser renta departamental el degüello; y si los departamentos deben tener libertad de acción, dentro de



ciertos límites legales, para organizar y modificar sus rentas según convenga a sus intereses, del propio modo debe la nación tener esa libertad con las suyas”.

Al correr de los años la confusión de patrimonios y de gastos entre las tres entidades de derecho público: nación, departamentos, municipios, lejos de resolverse, se ha acentuado cada día. La entidad departamental ha venido a menos en los últimos lustros. Carente de recursos para desarrollar planes de fomento económico, el más alto porcentaje de sus ingresos lo absorben los gastos de funcionamiento. Casi todos los departamentos tienen sus rentas pignoradas como garantía de empréstitos bancarios a corto plazo. Y el déficit en sus presupuestos tiene, entre sus causas originarias, el atraso con que la nación les paga las participaciones y auxilios que les asigna el legislador.

Y a tiempo que la nación ha evolucionado a un sistema tributario, a base de impuestos directos y progresivos, nuestros departamentos continúan derivando de los gravámenes al consumo de licores, tabaco y cigarrillos el más alto porcentaje de sus ingresos ordinarios.

Pero mucho más precaria que la situación fiscal de los departamentos es la de la gran mayoría de los municipios colombianos. Por influencias políticas y regionales se les ha dado esa categoría a villorrios que no disponen de recursos para atender adecuadamente a los servicios que les corresponden. Y también por las mismas razones se han creado nuevos departamentos cuyos ingresos serán insuficientes para atender a los gastos correspondientes, y cuyo sostenimiento solo puede prolongarse a expensas del fisco nacional.

Se concluye de lo anterior que la fórmula de Núñez: *centralización política y descentralización administrativa*, sobre la cual estableció el señor Caro la República Unitaria, puede considerarse invalidada en la práctica. Así lo reconoce el constitucionalista Alvaro Copete Lizarralde:

“Pero es la verdad que esta meta ideal no ha tenido entre nosotros desarrollo eficaz. Las secciones se ven a menudo interferidas en su autonomía con medidas de tipo centralista de la más variada índole. Ora con pretexto de tecnificar servicios, ya con criterio paternalista de ayuda administrativa, bien con disimulado y en ocasiones abierto fin político; en veces so capa de economizar recursos fiscales, se idean organismos, procedimientos y sistemas que anulan la capacidad contractual de las secciones, merman su autoridad administrativa y ahogan la vida administrativa seccional. De otro lado, las secciones no han captado la verdadera índole de su función; las asambleas presumen de parlamentos y olvidan su misión administradora para dedicarse por entero a la pequeña política parroquial; se descuida la técnica administrativa; se pone mayor énfasis en la división territorial, como si tuviera una finalidad política, que es la descentralización funcional. Todas estas realidades hacen pensar en la necesidad de dar vida eficaz a las disposiciones constitucionales sobre descentralización administrativa”.

Considerada, por su aspecto fiscal, la descentralización administrativa consiste en la distribución de los ingresos públicos entre la nación,



los departamentos y los municipios, en forma tal que cada una de esas entidades pueda realizar su misión constitucional, en relación con los servicios públicos a su cargo, con la relativa suficiencia que le permita la capacidad tributaria de sus habitantes.

## FUENTES

*Antecedentes de la Constitución de 1886*—Bogotá, Librería Americana, 1913.

Arosemena, Justo—*Estudios históricos y jurídicos*—Colección Panamericana.

Calderón, Carlos—*La cuestión monetaria en Colombia*—Madrid, 1905.

Copete Lizarralde, Alvaro—*Lecciones de derecho constitucional*—3ª edición—Ediciones Lerner—Bogotá, 1960.

Pérez, Francisco de Paula—*Derecho constitucional colombiano*—5ª edición—Ediciones Lerner—Bogotá, 1962.

Tascón, Tulio Enrique—*Derecho constitucional colombiano*—Editorial Minerva—Bogotá, 1953.